

中国医疗保障制度 改革实用全书

主 编 蔡仁华

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国医疗保障制度改革实用全书/蔡仁华主编. —

北京:中国人事出版社,1997年8月

ISBN 7-80139-092-X

I. 中… II. 蔡… III. 医疗保健制度—体制改革—中国—手册 IV. R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 18055 号

中国医疗保障制度改革实用全书

主 编 蔡仁华		封面设计 卢 赓
责任编辑 姚松柳		版式设计 张士云
中国人事出版社出版发行		新华书店发行
邮政编码 100028		
(北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)		中国伊斯兰教协会大厂月华胶印厂
787×1092 毫米	16 开	1997 年 9 月印刷出版
89.5 印张	2180 千字	1997 年 9 月第 1 次印刷
印 数:1—1000 册		定 价:298.00 元

ISBN 7-80139-092-X

(版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换)

联系电话:(010)62624475 联系人:戴龙 傅建平

培训医疗保险管理人才
建设新型医疗保险制度

彭珮云

《中国医疗保障制度改革实用全书》

编 委 会

名誉主编 陈敏章 (卫生部部长)

主 编 蔡仁华 (卫生部政策法规司司长)

顾 问 (以姓氏笔划为序)

于丽璇 (青海省卫生厅厅长)

马 达 (重庆市卫生局副局长)

王龙兴 (上海市卫生局副局长)

卢希谦 (陕西省卫生厅厅长)

龙济瀛 (辽宁省卫生厅副厅长)

迟达明 (吉林省卫生厅厅长)

刘唐威 (广西壮族自治区卫生厅副厅长)

刘爱华 (湖南省卫生厅副厅长)

刘 涛 (湖北省卫生厅副厅长)

李金亭 (黑龙江省卫生厅副厅长)

陈智明 (深圳市社会保险局副局长)

周 标 (江西省卫生厅厅长)

金大鹏 (北京市卫生局副局长)

卓凯星 (四川省卫生厅厅长)

张 愈 (天津市卫生局局长)

张青林 (山东省卫生厅厅长)

张泽书 (河南省卫生厅副厅长)

刘洪祺 (江苏省卫生厅厅长)

黄庆道 (广东省卫生厅厅长)

编 委 (以姓氏笔划为序)

马金姝	方 军	王小兵	王明旭	艾克林
江 颖	邢水德	邢宏山	邢晓波	吕美行
刘秀峰	李 峰	孟庆来	杜宇录	沈华亮
杨 华	杨一先	林泽奎	姚 宏	张允明
张大发	张广慧	张忠良	张 巍	贺国昭
钟为民	段爱梅	罗保林	高祖明	聂春雷
游昌盛	彭 炜	曾方南	崔为平	崔佃水
蒋成文	谢丽青	蔡文俊	廖腊梅	戴 慧

总 策 划 毛群安 熊先军

前 言

医疗保障制度改革是我国社会保障制度改革的重要组成部分。1996年12月中共中央、国务院召开的全国卫生工作会议上提出,当前要从我国的国情出发,对医疗保障制度进行改革和完善。在城镇,从职工医疗制度改革入手,逐步建立覆盖面广泛的社会医疗保险制度;在农村,积极稳妥地发展多种形式的合作医疗,使大多数农民得到基本医疗保障。同时积极发展多种形式的补充性医疗保险,满足人民群众不同层次的卫生服务需求。目前,城镇职工医疗保障制度改革扩大试点以及农村发展和完善合作医疗制度的工作已在全国各地普遍展开。

有关医疗保障制度改革方面的理论探索与改革实践,成为社会各界和广大人民群众热切关注的社会焦点之一。为了及时全面总结我国医疗保障制度改革的经验,并为这项工作的开展提供一本实用的参考工具书,我们邀请有关方面的专家学者精心编写了本书,书中汇集了我国公费医疗、劳保医疗、合作医疗制度的历史经验、现状分析、改革探索和前景展望;详细介绍了城镇职工医疗保险制度改革的“两江”试点和扩大试点的情况,以及农村合作医疗制度改革的成功探索;全面阐述了有关医疗保险的基本原理和方法;分析了补充医疗保险在我国的开展,以及部分国家和地区医疗制度改革的经验 and 进展情况。同时收集汇总了有关方面的重要法规及文件资料。本书具有较高的权威性和实用性,对当前各地正在进行的医疗保障制度改革有重要的借鉴和参考价值。

在编写过程中,我们参考了许多专家学者的著作和文章,吸收了医疗保障制度改革方面的一些新的研究成果,在此我们深表谢意。

由于参编人员较多,时间仓促,本书一定还存在不少缺点和不足,敬请各位读者提出批评指正。

编 者

1997年9月

目 录

第一篇 总 论

第一章 医疗保障制度改革概况	(3)
第一节 我国的医疗保障制度	(3)
一、职工医疗保障制度	(3)
二、合作医疗制度	(5)
三、其他医疗卫生保障制度	(8)
第二节 医疗保险	(8)
一、医疗保险的概念	(8)
二、我国医疗保险的性质	(10)
三、医疗保险的基本特征	(11)
四、医疗保险的意义及其作用	(12)
第三节 城镇医疗保障制度改革的提出	(14)
一、深化医疗保障制度改革的必要性与原则	(14)
二、调整和理顺国家、集体与个人三者经济利益关系	(16)
三、我国医疗保障制度改革的回顾	(19)
第四节 我国职工医疗保险制度改革的方案设想	(20)
一、职工医疗保险制度改革的目标、模式与原则	(20)
二、职工医疗保险制度改革的主要内容	(21)
三、职工医疗保险制度改革的意义	(22)
四、有待研究的若干理论与政策问题	(23)
五、以职工医疗保险制度改革为契机深化医疗卫生体制改革	(24)
六、改革的进展与展望	(25)
第五节 改革与完善农村合作医疗保障制度	(26)
一、农村合作医疗背景情况	(26)
二、改革与完善农村合作医疗保障制度的构想	(27)
三、关于合作医疗的几点政策性建议	(28)
四、关于发展和完善农村合作医疗的意见	(29)

五、合作医疗改革的展望	(31)
第二章 社会保障制度改革	(32)
第一节 社会保障的基本概念	(32)
一、社会保障与社会保障制度	(33)
二、社会保障的基本特征	(34)
三、社会保障与社会保险的关系	(37)
四、社会保障体系和社会保障网络	(37)
五、社会保障制度的分类	(38)
六、社会保障法律制度	(40)
七、社会保障的基本原则	(45)
第二节 社会保障管理制度	(48)
一、社会保障管理机构	(48)
二、社会保障管理方式	(51)
三、社会保障基金	(51)
四、社会保障管理体制	(58)
五、社会保障管理的基本原则	(61)
六、我国社会保障的管理	(62)
七、社会保障指标体系	(66)
第三节 我国社会保障制度的历史沿革	(67)
一、中国社会保障制度的建立与发展	(67)
二、市场经济及其对社会保障的要求	(75)
三、我国社会保障当前存在的主要问题	(80)
第四节 中国社会保障制度改革展望	(81)
一、存在问题与改革设想	(81)
二、改革的进展	(84)
三、建立多层次社会保障体系的地位和作用	(85)
四、我国社会保障体制改革的进展和存在的问题	(86)
五、改革的目标和原则	(88)
六、关于城镇职工养老保险制度改革	(89)
七、关于失业保险制度改革	(92)
八、关于社会保障管理体制的改革	(92)
九、关于社会保障体制其他方面的改革	(93)
第三章 社会保险制度	(94)
第一节 社会保险的基本概念	(94)
一、社会保险的概念及特点	(94)
二、社会保险水平与制度	(97)
三、强制保险与自愿保险	(98)
四、社会保险体系与立法	(98)

五、社会保险的基本功能	(100)
第二节 社会保险的管理	(100)
一、社会保险的管理工作	(100)
二、社会保险金	(102)
第三节 我国社会保险的历史沿革	(116)
一、50、60 年代我国社会保险制度的建立和发展	(116)
二、“文革”对社会保险事业的破坏	(118)
三、中国十一届三中全会后,恢复和重建了社会保险工作,并对社会保险 制度改革进行了探索	(119)
四、值得总结和继承的历史经验	(125)
第四节 我国社会保险制度改革的设想	(126)
一、当前我国社会保险筹资问题	(126)
二、建立统一的社会保险管理体制	(130)
三、社会保险福利制度改革应与工资制度改革配套进行	(132)
四、发挥中国人民保险公司在我国保险事业中的作用	(134)
五、借鉴国外经验改革我国社会保险制度	(137)
六、我国社会保险制度改革的设想与建议	(140)

第二篇 城镇职工医疗保障制度改革

第一章 公费医疗制度	(153)
第一节 公费医疗的历史沿革	(153)
一、公费医疗制度的建立	(153)
二、80 年代中期公费医疗的管理与改革	(155)
第二节 公费医疗的现状分析	(165)
一、公费医疗管理中存在的问题	(165)
二、对公费医疗制度的哲学思考	(166)
三、医疗经费的筹措与管理	(169)
四、我国公费医疗制度同国外医疗保险制度的比较	(173)
五、我国公费医疗制度面临的困境及其原因	(174)
第三节 公费医疗制度的改革	(175)
一、80 年代末以来公费医疗制度改革的简要回顾	(175)
二、公费医疗管理体制的改革	(181)
三、公费医疗制度改革中的利益关系	(188)
四、用药管理的改革	(192)
第四节 90 年代初各地改革情况介绍	(197)
一、北京市公费医疗制度改革的实践	(197)
二、江苏省公费医疗管理和改革工作情况	(203)
三、江西省公费医疗改革情况	(206)

四、青岛市公费医疗管理改革情况	(209)
五、重庆市大足县公费医疗管理改革情况	(211)
第二章 劳保医疗制度	(214)
第一节 劳保医疗的历史沿革	(214)
一、劳保医疗制度介绍	(214)
二、具体规定和主要内容	(216)
三、劳保医疗制度存在和面临的问题	(224)
四、我国劳保医疗制度改革的策略	(225)
第二节 劳保医疗制度的改革	(226)
一、离退人员医疗费用社会统筹	(226)
二、职工大病医疗费用社会统筹	(228)
第三章 城镇职工社会医疗保障制度改革	(232)
第一节 改革的基本思路与原则	(232)
一、我国医疗保险制度改革的设想	(232)
二、我国社会医疗保险模式的选择	(236)
第二节 “两江”试点的实践	(237)
一、情况简介	(237)
二、镇江市试点的情况	(241)
第三节 试点评估方法介绍	(269)
一、评估方法和评估指标体系	(270)
二、评估的组织	(271)
三、评估调查的实施	(272)
四、评估的成效	(272)
五、评估的经验	(273)
附：镇江市职工医疗制度改革试点工作评估的调查方案	(273)
第四节 扩大试点的探索	(287)
一、“两江”试点的基本经验	(288)
二、职工医疗保障制度的目标和原则	(289)
三、基金筹集、使用、管理	(293)
四、医疗机构的配套改革和内部管理	(302)
五、扩大试点的有关政策及组织领导	(306)
六、切实搞好职工医疗保险基金的预算管理	(309)
第五节 海南医疗制度改革的思路和启示	(311)
一、现行公费医疗制度的弊病	(311)
二、改革的目标和原则	(311)
三、改革的基本内容	(311)
四、实施步骤	(313)
五、探索两个帐户相结合，分别独立运作的统账结合方式	(313)

第六节 深圳医疗保险制度改革评述	(316)
一、改革的基本情况及其主要特点	(316)
二、改革新思路	(318)
三、把握基本原则,突出自身特色	(320)
第七节 上海医疗制度改革介绍	(321)
一、实施“总量控制结构调整”的基本考虑	(321)
二、实施“总量控制结构调整”的主要做法	(322)
三、“总量控制结构调整”改革方案的实施效果	(323)

第三篇 农村医疗保健制度改革

第一章 农村卫生工作	(327)
第一节 农村卫生工作现状分析	(327)
一、农村卫生工作的主要成绩和经验	(327)
二、面临的困难与问题	(329)
第二节 贫困农村卫生改革策略的探讨	(330)
一、中国贫困农村卫生服务的主要问题及其原因分析	(331)
二、中国贫困农村卫生改革策略	(336)
三、中国贫困农村医疗保健制度改革的要点	(337)
第三节 农村卫生工作的发展方向	(338)
一、继续以初级卫生保健为“龙头”,带动农村各项卫生工作的发展	(338)
二、加速发展和完善合作医疗保险制度,逐步完善农村社会保障体系	(338)
三、深化改革,以调整巩固乡镇卫生院为重点,加强农村三级网建设	(340)
四、加强村卫生室建设,巩固乡村医生队伍	(340)
五、城乡兼顾,正确处理城乡卫生资源配置不合理状况,使之真正向农村倾斜,发扬城市支援农村的优良传统	(340)
六、加强农村卫生工作,实现初级卫生保健规划目标	(341)
第二章 合作医疗制度	(342)
第一节 历史沿革	(342)
一、农村合作医疗保健制度产生的历史背景	(342)
二、合作医疗几起几落的原因及后果	(346)
三、合作医疗与农村经济发展的依存关系	(348)
四、完善合作医疗制度提高农村卫生服务水平	(349)
第二节 现状分析	(352)
一、进一步提高对合作医疗的认识,增强搞好合作医疗的自觉性	(352)
二、当前建立和发展农村合作医疗保健制度存在的问题和困难	(355)
三、需要借鉴的历史经验和教训	(356)
四、农村医疗保障制度改革的思路和要点	(358)
第三节 筹资与管理	(361)

一、合作医疗保健制度与卫生筹资理论	(361)
二、合作医疗制度的经济学分析	(362)
三、合作医疗制度现状及面临的问题	(366)
四、关于合作医疗的管理	(369)
五、关于合作医疗的政策	(369)
第四节 政策研究与建议	(371)
一、我国农村实行合作医疗的基本经验	(371)
二、新形势下合作医疗保健制度的基本特征、指导思想和基本原则	(371)
三、合作医疗保健制度对农村其他社会保障工作的促进与保证作用	(373)
四、关于合作医疗保健制度改革和建设的几点建议	(374)
五、关于在全国加速发展和完善合作医疗的政策	(376)
第五节 国外的有益经验及启示	(380)
一、国外农村医疗保险制度的特点	(380)
二、国外农村医疗保险制度实施概况	(380)
三、国外农村医疗保险制度对我国的启发和借鉴	(389)
第六节 部分地区改革进展与展望	(390)
一、吉林省农村合作医疗工作情况	(390)
二、山东省农村合作医疗工作情况	(394)
三、山西省农村合作医疗工作情况	(399)
四、湖北省农村合作医疗工作情况	(402)
第三章 合作医疗制度改革试点研究	(407)
第一节 项目县合作医疗历史回顾与现状评价	(407)
一、历史沿革	(408)
二、现状分析	(410)
三、当前合作医疗存在的问题	(415)
第二节 农村居民对合作医疗制度的意向分析	(416)
一、资料来源与方法	(416)
二、结果和分析	(416)
三、结论	(424)
第三节 合作医疗保险经费的测算与分析	(426)
一、资料与方法	(426)
二、结果与分析	(426)
三、讨论及建议	(434)
第四节 “两级”合作医疗保险模式及其经济分析	(435)
一、问题的提出	(435)
二、资料来源及处理	(436)
三、结果与分析	(436)
四、讨论与建立	(442)

第五节 合作医疗保险总体模式的探讨	(443)
一、合作医疗保险的总体模式	(443)
二、重要的政策措施及其依据	(445)

第四篇 医疗保险原理和方法

第一章 社会医疗保险的概念	(453)
第一节 医疗保险的概念	(453)
一、保险的概念	(453)
二、医疗保险的概念	(453)
三、医疗保险与健康保险的区别	(455)
四、社会医疗保险与商业医疗保险的区别	(456)
五、医疗保险的分类	(456)
第二节 社会医疗保险发展历史的回顾	(458)
一、社会合作的一个基本概念	(458)
二、社会医疗保险历史发展的简要回顾	(459)
第三节 社会医疗保险的性质和作用	(464)
一、社会医疗保险的性质	(464)
二、医疗保险的社会作用	(465)
第四节 政府和社会医疗保险	(466)
一、医疗保险与政府职能	(466)
二、政府管理医疗保险的方式	(467)
三、政府在医疗保险中的职责和作用	(468)
四、医疗保险管理体制	(469)
第二章 医疗保险的基本原理与基本原则	(470)
第一节 医疗保险的基本原理	(470)
一、保险学说	(470)
二、保险与危险管理	(473)
三、保险费从商品价格中得到补偿的理论	(474)
四、马克思关于建立保险基金的理论	(475)
第二节 社会医疗保险的基本原则	(476)
一、社会化原则	(476)
二、全员参保原则	(477)
三、谁参保、谁受益原则	(478)
四、保“大病”原则	(478)
五、国家、单位、个人三方合理分担费用原则	(479)
六、以支定收、量入为出、收支平衡、略有积累原则	(479)
七、保障基本医疗原则	(480)
八、两次付费原则	(480)

九、公平与效率相结合原则	(481)
十、鼓励节约、减少浪费原则	(481)
十一、合理偿付医疗费用原则	(482)
十二、满足不同层次需求原则	(482)
十三、法制化管理原则	(482)
十四、属地化管理原则	(483)
第三章 医疗保险的需求与供给	(483)
第一节 医疗保险需求	(483)
一、医疗保险需求的内容	(483)
二、影响医疗保险需求的因素	(485)
第二节 医疗保险供给	(487)
一、医疗保险供给的内容	(487)
二、影响医疗保险供给的因素	(488)
第三节 医疗保险供给与需求的均衡	(490)
一、医疗保险供求关系的不同形式	(490)
二、实现医疗保险的供求均衡	(491)
第四章 医疗保险模式	(493)
第一节 全免费的医疗保险模式	(493)
一、主要特点	(493)
二、存在的问题	(494)
第二节 费用分担型医疗保险模式	(495)
一、按比例分担	(495)
二、扣除法分担	(497)
三、限额法分担	(498)
四、复合分担方式	(499)
第三节 一次性偿付的医疗保险模式	(499)
一、主要特点	(500)
二、实例	(500)
第四节 个人保健储蓄模式	(501)
一、保健储蓄水平	(501)
二、保健储蓄计划的费用支付	(501)
三、保健储蓄计划的设计依据	(502)
四、保健储蓄计划的优缺点	(503)
第五节 社会统筹与个人帐户相结合的医疗保险模式	(503)
一、个人医疗帐户的概念	(503)
二、该模式的特点	(503)
三、医疗保险基金的筹集	(504)
四、医疗保险费中分配到个人帐户的比例	(505)

五、个人帐户的形式	(506)
六、个人帐户的用途	(506)
七、个人帐户的管理方式	(506)
八、医疗保险待遇	(508)
九、费用偿付办法	(509)
十、对约定医疗单位的制约措施	(510)
第五章 医疗保险管理体制与组织机构	(511)
第一节 医疗保险管理体制	(511)
一、医疗保险管理体制的概念	(511)
二、医疗保险管理体制的几种模式及其发展趋势	(512)
三、我国现行的管理体制及改革的必要性	(514)
第二节 医疗保险组织机构	(516)
一、医疗保险组织机构的概念	(516)
二、医疗保险组织机构的职能	(516)
三、医疗保险组织机构的设置	(517)
四、医疗保险机构内设部门与人员编制	(519)
五、医疗保险组织机构的人员配备	(521)
第六章 医疗保险合同	(523)
第一节 医疗保险合同的概念及其特点	(523)
一、医疗保险合同的概念	(523)
二、医疗保险合同的特点	(524)
第二节 医疗保险合同的当事人与关系人	(526)
一、医疗保险合同的当事人	(526)
二、医疗保险合同的关系人	(526)
第三节 医疗保险合同的签订与终止	(527)
一、医疗保险合同的签订	(527)
二、医疗保险合同的消灭	(532)
附录一：深圳市医疗保险管理局与约定医疗单位协议书	(534)
附录二：职工医疗保险条款	(535)
第七章 医疗保险中的精算原理和精算方法	(536)
第一节 医疗保险的特点和精算的重要性	(537)
第二节 精算的基本原理和主要内容	(537)
第三节 保险费的精算	(537)
第四节 管理的精算	(538)
第五节 储备金的精算	(538)
第六节 精算医药补偿比的三要素	(539)
一、医药费基线数据的搜集	(539)
二、增加系数的测算	(540)

三、保险因子的测算	(543)
第七节 医药费补偿比的测算方法	(548)
一、以数学模型为基础的“精细法”	(548)
二、非数学模型的“粗估法”	(550)
第八节 测算方法举例	(552)
一、“大病保险”中的简易测算方法	(552)
二、以定额为基础的医疗保险中的测算方法	(552)
三、健康保险中预防保健费的测算方法	(553)
第八章 医疗保险基金	(554)
第一节 医疗保险基金的概念与特性	(555)
一、概念	(555)
二、特性	(555)
第二节 医疗保险基金的筹集	(556)
一、筹集的一般原则	(556)
二、筹集的依据	(556)
三、筹集的标准和渠道	(556)
四、筹集的程序与方式	(557)
五、筹集中存在的主要问题及解决的办法	(558)
第三节 医疗保险基金的分配与使用	(560)
一、医疗保险基金分配使用的一般原则	(561)
二、医疗保险基金分配使用方法	(561)
三、基金使用中的监管手段与措施	(563)
四、基金使用中应预防的几个问题	(564)
第四节 医疗保险基金的核算与管理	(564)
一、核算的任务及特点	(564)
二、核算的程序、方法与要求	(565)
三、医疗保险基金收支核算	(566)
四、个人医疗帐户的核算与管理	(568)
五、会计核算报表	(569)
第五节 医疗保险基金的平衡	(570)
一、医疗保险基金平衡的概念	(570)
二、以支定收与以收定支	(571)
三、事前控制与事后控制	(572)
四、静态平衡与动态平衡	(572)
第六节 医疗保险基金的保值增值	(573)
一、保值增值的意义	(573)
二、基金投资的原则与要求	(574)
三、保值增值的途径与效益	(575)

四、增值部分的基金分配和管理	(575)
第九章 医疗保险费用偿付	(576)
第一节 医疗保险费用偿付的概念	(576)
一、医疗保险费用偿付的定义	(576)
二、医疗保险费用偿付的目的	(576)
三、医疗保险费用偿付的特点	(576)
四、医疗保险费用偿付的意义	(577)
五、医疗保险费用偿付的作用	(577)
第二节 医疗保险费用偿付原则和偿付比例	(578)
一、医疗保险费用偿付原则	(578)
二、制定合理的医疗保险费用偿付比例	(578)
第三节 医疗保险费用偿付方式	(581)
一、按服务项目偿付	(581)
二、按平均费用标准偿付	(582)
三、按工资标准偿付	(587)
四、按人头费用标准偿付	(588)
五、按病种费用偿付	(589)
六、按总额预算法偿付	(593)
七、按以资源为基础的相对价值标准偿付	(596)
八、按资源利用组Ⅲ偿付	(601)
第四节 我国医疗费用支付方式的选择	(602)
一、支付方式选择的紧迫性	(602)
二、选择支付方式的基本依据	(602)
三、被保险人支付方式的选择	(603)
四、保险机构支付方式的选择	(603)
第五节 支付的审核与鉴定	(604)
一、审核鉴定的作用和意义	(604)
二、审核鉴定的组织和人员	(604)
三、审核鉴定的内容	(604)
四、审核鉴定的程序和方法	(606)
第十章 医疗保险费用控制	(607)
第一节 影响医疗保险费用的因素	(607)
一、不可控因素	(607)
二、可控因素	(610)
第二节 医疗保险费用控制途径	(612)
一、对医疗服务供需两方采取措施	(612)
二、加强预防保健和健康教育	(619)
第三节 政府在医疗保险费用控制方面的职责	(620)